SEÑOR PRESIDENTE.- Habiendo número, está abierta la sesión.

(Es la hora 10 y 11 minutos.)

-La Comisión de Hacienda de la Cámara de Senadores da la bienvenida al doctor Martín Risso Ferrand a fin de que nos dé sus impresiones sobre dos proyectos de ley, uno que tiene que ver con la derogación del ICIR y otro vinculado a los ajustes de la tributación del sector agropecuario, referente al Impuesto al Patrimonio.

SEÑOR RISSO.- Muchas gracias por la invitación; siempre es un honor ser convocado por una Comisión parlamentaria. Espero que mi presencia sea de utilidad.

El primer estudio que hice fue el de las modificaciones al Impuesto al Patrimonio. Realicé una lectura muy detenida del proyecto de ley y, aprovechando el repartido, fui cotejando cada una de las normas modificadas. Debo aclarar que me centré en la búsqueda de problemas de constitucionalidad; no ingresé -porque no es mi especialización- en temas tributarios. A primera vista no encontré ninguna inconstitucionalidad en la iniciativa, aunque cabe la posibilidad de que cuando lo analicen los tributaristas marquen algún problema interpretativo que pueda generarse. Reitero que en esta primera lectura yo no he encontrado ninguno.

Luego me concentré en el segundo proyecto de ley -que consta de tres artículos- que según lo que entendí al leer la versión taquigráfica que me enviaron, fue el motivo de esta invitación.

El artículo 1º deroga los artículos declarados inconstitucionales de la ley que estableció el ICIR y al respecto no hay nada para decir. Se trata de una norma práctica y razonable desde todo punto de vista. No hay en el horizonte cercano perspectivas o sospechas fundadas de que la Suprema Corte de Justicia vaya a cambiar su opinión y, además, no podría mantenerse un sistema tributario en el que algunos pagan y otros no. Indudablemente, la solución legislativa que se está utilizando es la correcta.

Por su parte, el artículo 2º no presenta ningún problema de constitucionalidad; es un asunto típico de decisión política: el Poder Legislativo determinará cuál es el destino que se dará a ciertos recursos estatales.

Alguna duda puede presentar el artículo 3º, que tiene algo interesante -me adelanto a decir que creo que está bien- en tanto prevé la restitución de lo pagado por el ICIR sin distinguir si los contribuyentes iniciaron acciones y obtuvieron sentencia de constitucionalidad, si las iniciaron y no la obtuvieron o si directamente no las iniciaron. En este punto, para redondear el tema debería detenerme -dos minutos, nada más- en los efectos de la sentencia de constitucionalidad. En el Uruguay ésta tiene efecto para el caso concreto y en la vía de acción -que son estos casos que estamos considerando- se define básicamente en la demanda; como en todo proceso, es el demandante el que lo define. En este caso es tan sencillo el caso concreto -es dejar de pagar un tributo- que no puede haber ningún inconveniente en las acciones de inconstitucionalidad presentadas. Lo que tenemos que ver es el problema de los efectos temporales de la sentencia. Históricamente, desde 1934, cuando se estableció básicamente -aunque hubo alguna modificación posterior- el sistema vigente, la Suprema Corte de Justicia siguiendo en aquel entonces la opinión de Jiménez de Aréchaga, adoptó un criterio y concluyó que la acción de inconstitucionalidad podía tener efectos reparatorios o preventivos. Una persona podía promover una acción de inconstitucionalidad pensando en el futuro, para que no se le aplique una ley inconstitucional que todavía no se le aplicó, o también podía promover una acción de inconstitucionalidad solicitando que se declare la inconstitucionalidad de una ley que ya se le aplicó y después solicitar los reintegros que correspondan. Por supuesto, en muchos casos -posiblemente en la mayoría- había efectos o propósitos reparatorios y preventivos.

Esta posición, aceptada durante casi sesenta años, que estuvo respaldada por toda la doctrina constitucionalista -en los años noventa, Cassinelli fue quien más se ocupó del tema- cambió abruptamente en los años noventa, en un caso muy polémico que se dio a raíz de una acción de inconstitucionalidad promovida por la Caja Notarial. Cabe destacar que esta Caja estuvo pagando, con

prudencia, un impuesto que se había establecido durante la dictadura; una vez restituida la democracia presentó una acción de inconstitucionalidad, un par de años después obtuvo una sentencia en tal sentido y de acuerdo con el criterio habitual en ese momento inició un juicio por daños y perjuicios. Allí se pedía dejar de pagar el impuesto hacia el futuro, en forma preventiva, y que le devolvieran a la Caja Notarial todo lo que había pagado.

En ese momento, en forma sorpresiva y por unanimidad en el criterio de la Corte, aparece un cambio siguiendo un trabajo doctrinal publicado en Anales del Foro por el doctor Larrieux, actual miembro de la Suprema Corte de Justicia. En esa ocasión, con argumentos muy complicados que tenían en cuenta si la sentencia era declarativa, si tenía o no efecto retroactivo -una cantidad de conceptos que no tienen ninguna relevancia en este caso- etcétera, la Corte cambió el criterio -reitero que hablamos de principios de los años noventa- y dijo: los efectos reparadores únicamente pueden funcionar a partir de la demanda. Esto significaría, por ejemplo, que si una persona presenta hoy una acción de inconstitucionalidad, sus efectos serían hacia adelante y no podría abarcar al año 2012.

Esta posición de la Suprema Corte de Justicia fue muy fuertemente criticada por toda la doctrina nacional; en realidad, con todo respeto para la Corte y para el doctor Larrieux que fue quien la impulsó, los fundamentos eran verdaderamente endebles. Sorpresivamente, dos o tres años después - no tuve tiempo de buscar la sentencia- la Suprema Corte de Justicia, por unanimidad, cambió el criterio y volvió al sistema tradicional.

En la actualidad, la situación es la siguiente. Sobre dos miembros de la Corte -los doctores Chalar y Pérez Manrique- podemos decir que no sabemos lo que piensan; no se han pronunciado acerca de un caso de este tipo. Por su parte, el doctor Larrieux ha defendido su posición histórica en alguna sentencia, o sea que hay un voto por esa limitación a la demanda. En cuanto a los dos restantes, sabemos que con algún matiz mantienen la posición tradicional.

En definitiva, al día de hoy no podemos decir cuál es la posición de la Suprema Corte de Justicia o qué pasaría en eventuales juicios reparatorios. Me da la impresión de que -respetando la posición del doctor Larrieux, que seguramente mantendrá- es tan clara la situación, que se va a volver o se va a mantener la posición histórica de Jiménez de Aréchaga y Cassinelli, es decir que los que reclamen hoy una acción de inconstitucionalidad después tendrán derecho a obtener la reparación por todo lo que pagaron.

Desde ese punto de vista me parece que el artículo está muy bien porque, en definitiva, se adelanta y evita una cantidad de trámites judiciales que serían absolutamente innecesarios; de buena fe se adelanta al tema y se hace la devolución a todas las personas, lo que, desde el punto de vista del principio de igualdad, sin duda es lo razonable.

Sobre el último tema que refiere a la forma de pago voy a ser muy breve. El sistema de pago con certificados es una modalidad que se utiliza con cierta frecuencia -tenemos infinidad de casos en la historia tributaria uruguaya- es correcto y no ofrece mayores dificultades en la medida en que los montos se reajusten. Este es un dato importante. De acuerdo a Derecho correspondería que el Poder Ejecutivo devolviera, en efectivo, los montos pagados reajustados desde el momento en que efectivamente se pagaron hasta la fecha en que se devuelven. Conforme a la legislación nacional, a esto habría que agregarle un interés del 6% anual. De eso no dice nada este artículo; por el contrario, simplemente habla de la devolución y se remite a la reglamentación.

Asimismo, podría haber algún caso problemático -no sé si existe- por ejemplo, de algún contribuyente que hubiera pagado el ICIR en el año 2012 y que luego, tal vez en enero de este año, se hubiera retirado, apartado de toda actividad. En ese caso, de acuerdo a este texto, podríamos encontrar a una persona a la que le devolverían certificados, pero no tendría forma de canjearlos porque los únicos impuestos que estará pagando será IVA, o quizás Patente de Rodados o Contribución Inmobiliaria, que no son canjeables en esta circunstancia. No sé si será ese el caso, pero esa posibilidad existe.

En consecuencia, si se hiciera imposible la devolución o si la devolución de impuestos implicara que el que pagó va a recuperar el dinero dentro de mucho tiempo, habría un problema de constitucionalidad. La devolución tiene que ser razonablemente inmediata.

Se me ocurre que estas objeciones -que tampoco son centrales- se pueden solucionar fácilmente. Primero, estableciendo que los certificados se documentarán en Unidades Reajustables y que esta se determinará a la fecha de pago de cada contribuyente. De esa manera se soluciona el tema y necesariamente estará reajustado.

SEÑOR COURIEL.- Perdón ¿usted propone que lo de las Unidades Reajustables esté incluido en la ley?

SEÑOR RISSO.- Puede estar en la ley o en la reglamentación. Lo que sucede es que si figura en la ley, queda consolidado, mientras que en la reglamentación no sé qué se establecerá. Creo que se podría poner perfectamente en la ley. Y también, para completar el cumplimiento total del ordenamiento jurídico nacional, se podría agregar el 6% anual, que es el interés anual en estos casos. Me parece que las dos cosas se pueden arreglar. Asimismo, para el caso -no sé si hay alguno- de personas a las que se les difiera mucho la restitución efectiva por el canje económico de obligaciones, se podría hacer algo que ya se hizo -en el proyecto de ley está expresamente excluido- y es establecer que los certificados sean endosables, lo cual permite que cualquier persona los comercialice, obtenga el dinero y, en definitiva, los use otro contribuyente.

Esos son los únicos tres comentarios que tenía para hacer con respecto al artículo 3º. En cuanto al 1º, sobre la justicia y la oportunidad, creo que está bien. Pese a las dudas que pueda haber por los efectos de las sentencias de declaración de inconstitucionalidad, me parece que es correcto. Además, entiendo que la endosabilidad, las Unidades Reajustables y prever el interés, son tres elementos que redondearían una fórmula totalmente perfecta, de acuerdo al ordenamiento jurídico nacional.

Es muy breve, señor Presidente lo que puedo decir sobre este proyecto de ley.

SEÑOR PRESIDENTE.- Ha sido muy claro, doctor Risso.

SEÑOR TAJAM.- Antes de hacer la consulta, quiero dar la bienvenida a nuestro distinguido invitado.

Según entendí, la devolución del certificado no está cuestionada por el doctor Risso. No me quedó claro, cuando mencionó el tema de la devolución en efectivo, si estaba cuestionando que fuera o no, a través de un certificado. Cuando estuvo aquí el Ministerio y se trató el tema del manejo de los certificados, se dijo que de no ser así cada uno de los interesados o los involucrados en esa devolución, tendría que ir hasta la Dirección General Impositiva a realizar la demanda de devolución, etcétera.

Pido disculpas porque capaz que el doctor Risso ya trató este tema, pero yo no estaba presente.

SEÑOR RISSO.- Entiendo que el pago con certificados está bien en la medida en que haya posibilidades reales de que el contribuyente compense esos certificados en el futuro cercano. Si lo va a compensar dentro de dos, tres o cuatro años, en ese caso se desnaturaliza. Lo estricto sería que hoy el Poder Ejecutivo le devolviera a todos lo que pagaron, reajustado más intereses; pero bueno, si esto es una pequeña financiación de unos meses para la compensación no veo problemas, siempre y cuando sea algo razonable. Si van a recibir el dinero dentro de dos o tres años, entonces ahí sí hay un problema.

SEÑOR PRESIDENTE.- Quisiera hacer algún comentario.

El artículo 3º prevé claramente la devolución de lo pagado y, en general, más allá de que las personas hubieran presentado una demanda de inconstitucionalidad o no. En ese sentido, quedó bastante claro que el doctor Risso está de acuerdo y que le parece bien.

La forma de devolución es emitiendo certificados de crédito que podrán ser empleados por su titular para compensar obligaciones tributarias propias. Como decía claramente el doctor Risso, solo podría ser para obligaciones propias y no endosables. Una sugerencia es que esto cambie, que puedan ser certificados de crédito endosables, que además sean en Unidades Reajustables y que tengan el 6% anual que es lo que prevé la ley uruguaya desde hace unos cuantos años, desde 1974, si mal no recuerdo.

Pregunto, si no se hiciera esto, ¿se podría generar algún problema de constitucionalidad?

SEÑOR RISSO.- El problema es que el proyecto de ley plantea una remisión a la reglamentación y, por tanto, si no se hace esto, no sabemos qué es lo que va establecer la reglamentación. Si fija certificados en Unidades Reajustables con intereses, no va a haber ningún problema, pero lo que no podría solucionar la reglamentación es el tema de la endosabilidad de los certificados, que es una práctica que se utiliza mucho en Uruguay con el Banco de Previsión Social y permite que los certificados se comercialicen legítimamente por lo que los contribuyentes ven rápidamente restituido lo que pagaron.

Entonces, quizás lo más importante sería modificar esto porque, en el caso de los otros dos temas, si se incluyen, quedan rígidos y establecidos en la ley; de lo contrario, no se sabe qué va a pasar.

SEÑOR COURIEL.- Quiere decir que en el caso del endoso, el doctor Risso propone que se incorpore en el propio proyecto de ley.

SEÑOR RISSO.- Sí, porque el proyecto de ley establece “compensar obligaciones tributarias propias”, por lo que excluye la posibilidad de endoso.

SEÑOR PRESIDENTE.- En el otro caso deja esa posibilidad abierta de acuerdo a cómo sean los certificados. Entonces, daría más seguridad si se establece en la ley.

Agradecemos al doctor Risso los conceptos brindados.

(Se retira de Sala el doctor Risso.)

-Con respecto a la agenda de la Comisión, si los señores Senadores están de acuerdo convocaríamos para el próximo jueves a las agremiaciones rurales. Queda pendiente citar al Colegio de Abogados y al Congreso de Intendentes para la siguiente semana.

(Apoyados.)

-No habiendo más asuntos, se levanta la sesión.

(Es la hora 10 y 27 minutos.)